COLOCVIU STRATEGIC

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I"
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

Nr. 8/2018
Vol. 155

SUPORTUL FINANCIAR AL APĂRĂRII NAȚIONALE A ROMÂNIEI. DELIMITĂRI CONCEPTUALE ȘI SURSE DE FINANȚARE

Laura - Noyemy MUȘAT

Abstract: *In according with the modern and multidimensional perspective offered, since 2010, by National Defence Strategy of Romania, to the defence concept: „all the necessary actions, means and specific methods used to protect the interest, values and national security objectives from the risks and threats to which they can be subdued"- the success of the defence and the ensuring of security could be, equally, insured through the connection of the military way with political, economic and social means. In this article, we will analyse the main national and community financing sources, which can provide a consistent financial support for all these means.*

Keywords: *financial support, national defence, structural instruments/European funds, Financial Framework, operational programs, economic security, social security.*

1. Introducere

Având în vedere importanța pentru obținerea securității a participării prioritare a României la proiectul european și la cel al Alianței Nord-Atlantice, precum și necesitatea respectării angajamentelor și responsabilităților asumate în calitate de membru NATO și UE, precizate pentru prima dată în textul *Strategiei Naționale de Apărare 2010-2015*[1], în cadrul prezentului articol, vom acorda o atenție deosebită identificării și prezentării *noilor surse de finanțare* care, accesate, pot contribui și susține, alături de *sursele de finanțare clasice*, succesul apărării naționale. Acestor doi piloni ai demersului nostru li se alătură un factor-cheie, primordial pentru securitatea oricărei societăți – *problema resurselor și a gestionării acestora într-o manieră cât mai eficientă*.

Perspectiva de la care a debutat activitatea noastră de cercetare – relația deterministă dintre două elemente fundamentale, de actualitate, *abordarea multidimensională și multidirecțională a securității*, respectiv *instrumentele structurale/fondurile europene ca piloni esențiali pentru creșterea nivelului de securitate economică și socială a României, precum și pentru succesul apărării naționale* – se va materializa, în cadrul prezentei analize, prin definirea operațională a conceptelor specifice. Totodată, scopul diseminării rezultatelor cercetării noastre este de a contribui la promovarea necesității

Laura - Noyemy MUȘAT, *licențiată în științe politice și în științele comunicării, studentă doctorandă în Științe militare a Universității Naționale de Apărare „Carol I", București,* email: laura_noyemy_musat@yahoo.com.

accesării fondurilor europene pentru atingerea obiectivelor naționale de securitate, precum și a necesității implementării de proiecte care să răspundă nevoilor de dezvoltare, progres și prosperitate, să participe la menținerea stabilității, păcii și securității și să susțină realizarea dimensiunilor nonmilitare ale securității naționale a României.

Pe cale de consecință, în prima parte a acestui articol vom delimita conceptual tema, „suportul financiar al apărării naționale - surse de finanțare”, prin definirea operațională a conceptelor specifice, precum: *resurse financiare publice*, *finanțe publice*, *buget public* și *cheltuieli publice*, concepte aferente dimensiunii naționale, și *cadru de finanțare, bugetul Uniunii Europene, instrumente structurale* și *programe operaționale*, concepte aferente dimensiunii comunitare. Vom continua cu identificarea și prezentarea atât a surselor clasice de finanțare, a suportului financiar național, cât și a noilor surse de finanțare, a suportului financiar comunitar specific actualei perioade de programare, 2014-2020.

2. Delimitări conceptuale

În sens larg, *resursele* sunt considerate a fi *elementele definitorii ale prosperității unei națiuni*, compuse din resurse *financiare, materiale, umane, valutare și informaționale*[2]. Definite tot într-un context general, *resursele financiare* ale unei societăți reprezintă *totalitatea mijloacelor bănești dintr-o economie, de trebuință îndeplinirii, într-o perioadă de timp bine delimitată, a obiectivelor economice și sociale*[3]. Specifice sectorului public, *resursele financiare publice* sunt *mijloacele bănești de care pot dispune, într-un interval de timp bine determinat, autoritățile publice*[4], structura lor fiind diversă. Prin urmare, o clasificare a acestora poate fi realizată luând în considerare, în funcție de necesitățile demersului analitic, următoarele criterii: comprehensiunea economică, ritmicitatea încasării, proveniența, configurația administrativă a statelor, bugetul general consolidat.[5]

Așadar, în funcție de *comprehensiunea economică/conținutul economic*, resursele financiare publice se împart în: *colectări ce au caracter obligatoriu*, (dețin cea mai mare pondere și includ impozite, taxe, contribuții); *resurse ce au caracter temporar, resursele de trezorerie* (acestea sunt rambursabile și presupun un cost suplimentar, fiind considerate un împrumut pe termen scurt); *împrumuturi publice* (au ca scop principal acoperirea deficitelor bugetare, de aceea rambursarea acestora se face, de regulă, din impozite colectate în perioadele viitoare); resurse ce au mai mult caracter teoretic, *emisiunea monetară sau bănească, fără acoperire* (conduce la inflație, fiind un venit extraordinar la care se apelează doar în situații limită)[6].

După criteriul *ritmicitatea încasării*, resursele financiare publice se clasifică în: *resurse financiare publice ordinare* (care sunt, de regulă, insuficiente și care includ venituri fiscale și nefiscale, încasabile cu o anumită regularitate pentru acoperirea nevoilor curente); *resurse financiare publice extraordinare* (în situații excepționale, se apelează la împrumuturi publice pentru a se acoperi integral cheltuielile publice).[7]

În funcție de criteriul *proveniență*, se disting următoarele resurse financiare publice: *resurse interne* (impozite, taxe, venituri nefiscale, împrumuturi de stat interne etc.) și *resurse externe* (împrumuturi de stat externe, ajutoare nerambursabile etc.)[8].

Clasificarea care are la bază criteriul *structura administrativă* identifică următoarele tipuri de resurse financiare publice: *resursele bugetului central/federal* (în funcție de tipul statului, unitar sau federal); *resursele bugetelor regiunilor, landurilor* (specifice statelor de tip federal) și *resursele bugetelor locale*[9].

Nu în ultimul rând, dacă luăm în calcul criteriul *bugetului general consolidat*, criteriu specific țării noastre, se disting următoarele tipuri de resurse financiare publice: resursele *bugetului de stat (central)*; resursele *bugetelor locale*; resursele *bugetului asigurărilor sociale de stat*; resursele *bugetelor fondurilor speciale* (*ajutorul de șomaj și asigurările sociale de sănătate*)[10]. Așadar, în țara noastră, resursele financiare publice sunt configurate în funcție de componența sistemului bugetar, precum și de cea a bugetului general consolidat, pe criterii

economice.[11]

În funcție de condițiile politice, economice și sociale aferente fiecărei țări, precum și de stadiile de dezvoltare ale acestora, metodele, mijloacele, precum și tehnicile de obținere a resurselor financiare ale statelor sunt multiple și diferite.[12] De colectarea sau de strângerea resurselor financiare publice, precum și de repartizarea acestora, pe destinații de cheltuieli, conform obiectivelor urmărite dintr-o perioadă dată, în cadrul unui stat, se ocupă *finanțele publice*: colectarea de resurse financiare și realizarea de cheltuieli publice se constituie în *fonduri financiare publice.* În procesul *procurării* și *repartizării* acestor resurse financiare pe destinații, potrivit obiectivelor și sarcinilor asumate de stat, la un anumit moment dat, apar anumite *relații* sau *raporturi sociale.* Aceste relații sunt de natură economică și exprimă repartizarea unei părți din venitul național (sau avuției naționale) prin intermediul statului, în formă bănească, între diferite grupuri sociale, reprezentând, de fapt, *relații financiare* sau *finanțe*[13].

După apartenența lor la sectorul public sau la cel privat, într-o economie de piață, finanțele se împart în *finanțe publice*[14], respectiv în *finanțe private*. Pe cale de consecință, *scopul finanțelor publice este realizarea și garantarea nevoilor generale ale societății, iar cel al finanțelor private, obținerea de profit. Mai mult, finanțele publice sunt legate și asociate instituțiilor statului (resurselor, cheltuielilor, împrumuturilor și datoriilor instituțiilor statului), iar finanțele private sunt legate și asociate cu agenții economici, băncile, societățile de asigurări private etc., cu resursele, cheltuielile, creanțele de încasat și obligațiile de plată ale acestora*[15].

Un alt concept necesar a fi supus definirii operaționale este *bugetul public* sau *bugetul de stat*, care reprezintă *instrumentul principal prin intermediul căruia statul își îndeplinește rolurile sau sarcinile exercitate, la un anumit moment dat, în domeniul resurselor, și anume funcția de alocare/distribuire, funcția de redistribuire, precum și funcția de echilibrare a vieții economice. Aceasta pentru că bugetul public constituie atât un tablou sintetic de fixare a veniturilor și a cheltuielilor publice, pentru o perioadă bine determinată, de cele mai multe ori, de un an financiar, dar reflectă, în același timp, și modul cum sunt colectate resursele financiare (de la cine, cât și în ce cuantum), modul de direcționare a acestor resurse pe destinații (categorii de bunuri publice și transferuri către anumiți beneficiari), precum și consecințele acestora asupra economiei naționale și relațiilor financiare cu exteriorul*[16].

Corelate între ele, categoriile de bugete, specifice unui stat, alcătuiesc *sistemul bugetar*, a cărui componență, aflată în strânsă legătură cu structura organizatorică a respectivului stat, diferă de la țară la țară. În România, spre pildă, structura sistemului bugetar conține bugetul administrației publice centrale și bugetele locale.[17]

Conceptul *buget public național*, în România, a fost introdus prin *Legea nr. 10/1991*[18] și, potrivit articolului 138 al *Constituției României*, acesta cuprindea trei categorii de bugete, precum: *bugetul de stat, pe cel al asigurărilor sociale de stat și bugetele locale* (*bugetele comunelor, orașelor și cele ale județelor*). Prin alăturarea cuvântului *public*, legiuitorul a dorit, astfel, să cuprindă și să sublinieze *natura publică* a veniturilor și a cheltuielilor. Ulterior, celor trei categorii, menționate mai sus, li s-a adăugat și un număr mare de *fonduri speciale*, extrabugetare, astfel că acest concept a fost depășit de realitatea practică.[19]

Prin *Legea nr. 500/2002*, în vigoare și astăzi, s-a redefinit *sistemul bugetar românesc*, care cuprinde „*bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetul fondurilor speciale; bugetul trezoreriei statului; bugetele instituțiilor publice autonome (bugetele locale); bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz; bugetele instituțiilor finanțate integral din venituri proprii; bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice; bugetul fondurilor externe nerambursabile*"[20].

Generate de îndeplinirea funcțiilor statului, atât cea de autoritate publică, precum

și cea de actor economic, suportate de către toți cetățenii săi, în proporții diferite, cheltuielile publice conțin *totalitatea cheltuielilor operate, prin intermediul instituțiilor publice, în scop public, alocate fie din bugetul de stat, fie din fonduri proprii ale instituțiilor publice, în cuantumul unor venituri extrabugetare, obținute conform legii*[21]. Concret, cheltuielile publice se concretizează în plăți realizate de stat pentru îndeplinirea diverselor obiective ale politicii statului: acțiuni sociale, economice, culturale, servicii publice generale, armată, ordine publică.[22]

Spre deosebire de cheltuielile publice, *cheltuielile bugetare* acoperă doar *acele cheltuieli asigurate din bugetul administrației centrale de stat, din bugetele locale sau din bugetul asigurărilor sociale de stat. Prin urmare, sfera cheltuielilor bugetare este mai restrânsă decât cea a cheltuielilor publice*.[23] Un alt concept-cheie, în acest context, este cel de *credit bugetar*, definit ca fiind *suma aprobată ca și cheltuieli bugetare, prin legea bugetului, desemnând, totodată, și limita maximală până la care se pot realiza plăți pe parcursul anului bugetar respectiv*[24]. Utilizate în scopul finanțării funcțiilor administrației publice, a acțiunilor, a programelor, a obiectivelor și a sarcinilor prioritare, în conformitate cu destinațiile prevăzute în legi și reglementări, *creditele bugetare aprobate* sunt alocate și folosite în corelare strictă cu gradul previzionat al încasărilor veniturilor bugetare.[25]

Modul în care sunt repartizate resursele financiare ale statului spre îndeplinirea anumitor obiective (economice, sociale, culturale, militare etc.), este ilustrat de structura cheltuielilor publice, bazată pe diferite criterii de grupare folosite de fiecare stat la elaborarea unei clasificări proprii a indicatorilor bugetari pe baza cărora se întocmește și se execută bugetul. Așadar, *înțelegerea conținutului și a întregului proces de dimensionare a cheltuielilor publice totale și distribuirea pe destinații și beneficiari, presupune cunoașterea criteriilor de clasificare a cheltuielilor publice pe diferitele sale grupe*.[26]

Pentru ca delimitarea conceptuală să fie întregită, acestei dimensiuni naționale a finanțelor publice, alăturăm dimensiunea comunitară.

Astfel, *cadrul de finanțare sau Financial Framework, în limba engleză,* reprezintă *planul multianual de cheltuieli prin intermediul căruia sunt transpuse prioritățile politicii Uniunii Europene în termeni financiari*[27]. De asemenea, o altă funcție a acestui plan comunitar, o funcție disciplinatorie strictă a bugetului, este aceea a stabilirii, pentru o perioadă fixă, de obicei, pentru 5-7 ani, *a limitelor cheltuielilor Uniunii*.[28]

În mod practic, activitățile UE sunt grupate, în cadrul de finanțare, în *clase mari de cheltuieli*, denumite *capitole.* Sumele maxime anuale sau pragurile, aferente fiecărui capitol, sunt, de asemenea, stabilite în cadrul de finanțare și trebuie respectate în bugetul anual al UE. Așadar, cadrul de finanțare poate fi definit și ca un buget realizat pe termen lung, în baza unui plan orientativ de cheltuieli, prin care sunt stabilite limite sau praguri asupra cheltuielilor posibile. Sumele, articolele bugetare, explicațiile detaliate, precum și planurile de cheltuieli se stabilesc anual, în baza propunerii Comisiei Europene și ținându-se cont atât de implementarea efectivă din anii anteriori, cât și de programele noi, de către Consiliul și de către Parlamentul European.[29]. Este, desigur, lesne de înțeles că această planificare financiară conferă siguranță statelor membre, principalele surse de venituri la bugetul UE și factorii direct interesați de politicile UE: cercetătorii, organizațiile societății civile, studenții, fermierii, pot elabora, în aceste condiții de planificare strictă, proiecte pe termen lung, finanțate parțial din bugetul UE.[30] Actualul cadru financiar multianual, *expresia priorităților politice și instrumentul de planificare bugetară*[31], acoperă o perioadă de șapte ani, perioada cuprinsă între anii 2014 și 2020. El este împărțit în șase rubrici (categorii de cheltuieli), aferente diferitelor domenii de activitate comunitare.

Pentru a-și finanța politicile interne și externe, UE are la dispoziție *resurse financiare proprii*[32], constituite din colectarea de impozite și taxe de la statele membre, clasificate în trei categorii[33]: *resurse proprii tradiționale* (care constau în taxe aplicate importurilor de produse ce nu provin din state membre ale UE și care reprezintă aproximativ 15% din veniturile totale); *resurse provenite*

din taxa pe valoare adăugată (care constă într-un procent uniform ce se aplică veniturilor din TVA ale fiecărui stat membru și care reprezintă aproximativ 15% din veniturile totale) și *resurse provenite din Venitul Naţional Brut* (care se formează prin aplicarea unui procent uniform de 0,73 asupra venitului național brut al fiecărui stat membru și care dintr-un *element de echilibrare* a bugetului a devenit cea mai importantă sursă, reprezentând 69% din venituri).

Bugetul Uniunii Europene considerat „*o sursă de solidaritate comunitară, dar și o sursă de dispute între statele membre*”[34], este completat și de alte venituri ca: impozite salariale plătite de angajații UE, contribuții ale unor state ce nu sunt membre în unele programe UE sau amenzi plătite de companiile care încalcă regulile concurenței sau alte legi, în cuantum de 1% din bugetul total.[35] Veniturile sunt colectate la buget într-un mod proporțional cu gradul de dezvoltare al statelor membre, iar fondurile sunt alocate acestora în concordanță cu prioritățile identificate de UE.[36] Bugetul Uniunii nu poate depăși limitele stabilite de către toate statele membre, care reprezintă 1,24% din venitul național brut al Uniunii Europene.[37] Aceasta corespunde unei contribuții de aproximativ 0,70 euro/zi pentru fiecare cetățean al UE.[38]

În termeni tehnico-financiari, pentru cadrul de programare 2014-2020, adoptarea *acordurilor de parteneriat* și, implicit, a *programelor* aferente *fondurilor europene structurale și de investiții* (*fondurile ESI*) a reprezentat un prim pas important în materializarea sprijinului financiar acordat de UE statelor membre. Noile instrumente financiare pun la dispoziție aproximativ 450 de miliarde de euro[39], cu ajutorul cărora statele membre să realizeze obiectivele specifice *Strategiei Europa 2020*, *Planului de investiții pentru Europa*[40] și *fondurilor ESI*, în mod special pe cele prin care sunt vizate *coeziunea socială, economică și teritorială, dezvoltarea durabilă* etc.[41]

În actualul ciclu de programare, s-a introdus, pentru toate cele *cinci fonduri ESI - Fondul european de dezvoltare regională (FEDR); Fondul social european (FSE); Fondul de coeziune (FC); Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR); Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM)*[42], un cadru legislativ nou și doar un set de norme de reglementare, cu scopul clar de a clădi o punte de legătură cu *Strategia Europa 2020* și de a facilita *impulsionarea creșterii inteligente, durabile și favorabile incluziunii în UE*, *perfecționarea coordonării*, *consecvența aplicării*, precum și *simplificarea la maximum a accesării, de către potențialii beneficiari, a fondurilor ESI*.[43] Facem referire la *Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile ESI, Regulamentul 1303/2013*, denumit și *RDC*, care conține o serie de norme comune, aplicabile tuturor celor cinci fonduri europene, care sunt completate de regulamentele specifice, prin norme separate, precum: *Regulamentul privind FEDR (1301/2013)*; *Regulamentul privind FSE (1304/2013)*; *Regulamentul privind FC (1300/2013)*; *Regulamentul privind FEADR (1305/2013)*; *Regulamentul privind FEPAM (508/2014)*.[44] Cu alte cuvinte, fiecare *fond ESI* trebuie să contribuie la cele *11 obiective tematice*, stabilite de *Strategia Europa 2020*, prin intermediul priorităților de investiții (în cazul fondurilor) sau prin intermediul priorităților Uniunii (în cazul FEADR și FEPAM), corelate cu obiectivele lor specifice[45].

În acest context, statele membre au fost responsabile cu elaborarea și, de asemenea, cu punerea în aplicare a planurilor strategice care să acopere toate cele cinci *fonduri ESI*, instrumente denumite *acorduri de parteneriat (AP)*.[46] În egală măsură, pentru valorificarea deplină a oportunităților oferite de *fondurile ESI* prin facilitarea coordonării și a complementarității între intervențiile finanțate, atât la nivel strategic, cât și la nivel operațional, și pentru menținerea orientării clare spre prioritățile *Strategiei Europa 2020*, s-a instituit, conform prevederilor anexei I la *RDC*, *cadrul strategic comun*.[47] Totodată, noile instrumente specifice actualei perioade de programare constituie mijloace practice de coordonare între *fondurile ESI*, precum: „*combinarea fondurilor într-un singur program; investiția teritorială integrată (ITI); dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC); planurile de acțiune comune (PAC)*”[48].

În concluzie, principalul instrument de investiții al UE pentru atingerea obiectivelor *Strategiei Europa 2020*, pentru perioada 2014-2020, pune la dispoziție până la 366,8 miliarde de euro pentru a se investi în regiunile, orașele și economia reală a Europei[49] și pentru *„a promova o creștere inteligentă, durabilă și inclusivă*”[50]. De asemenea, un grad sporit de orientare spre rezultate, spre performanță este un obiectiv obligatoriu de atins în gestionarea tuturor *fondurilor ESI*.[51] Eficiența este corelată cu guvernanța economică pentru încurajarea respectării, de către statele membre, a recomandărilor UE din cadrul *semestrului european*, noua metodă de coordonare a politicilor economice și bugetare ale fiecărui stat membru.[52]

La nivelul României, Guvernul a stabilit anumite priorități de finanțare pentru utilizarea și accesarea *fondurilor ESI*, ce sunt prezentate în *Acordul de Parteneriat 2014-2020*, cu obiectivul global de a reduce discrepanțele de dezvoltare economică și socială între România și statele membre ale UE.[53] Programarea și implementarea efectivă a *fondurilor ESI* se realizează prin intermediul *programelor operaționale* (PO) - documente aprobate de CE pentru implementarea priorităților sectoriale și/sau regionale. Aferente actualului cadru financiar, 2014-2020, sunt următoarele PO: *Programul Operațional Infrastructură Mare (POIM), Programul Operațional Regional (POR) 2014-2020, Programul Operațional Capital Uman (POCU), Programul Operațional Competitivitate (POC), Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA), Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020 și programele de cooperare transfrontalieră*[54].

3. Surse de finanțare clasice

Cadrul general, principiile și procedurile privind formarea, gestionarea, angajarea, distribuirea, redistribuirea și utilizarea fondurilor publice, cât și responsabilitățile instituțiilor publice angrenate în procesul bugetar, pentru toate categoriile de bugete cuprinse în structura sistemului bugetar, se stabilesc prin *Legea finanțelor publice*.[55] Pentru fiecare an bugetar în parte, atât veniturile, cât și cheltuielile bugetare și, de asemenea, reglementările aferente respectivului exercițiu bugetar sunt prevăzute și autorizate prin *Legea bugetară anuală*.[56]

În România, atât necesarul de resurse, cât și capacitățile de acoperire a nevoilor sociale, la nivelul întregii societăți, sunt oglindite în *bugetul general consolidat*, care reprezintă *totalitatea bugetelor, componentele sistemului bugetar, reunite și consolidate pentru a configura un întreg*[57]. În acest fel, bugetul de stat oglindește, prin intermediul indicatorilor săi, pe de o parte, trebuințele de resurse financiare planificate să susțină materializarea programului guvernamental propus, și, pe de cealaltă parte, posibilitățile reale de acoperire a acestor nevoi.[58] Cheltuielile publice se acoperă fie din bugetul de stat, fie din fondurile proprii ale instituțiilor publice, rezultate din venituri extrabugetare, obținute conform legii.[59]

Bugetul de stat sau *bugetul administrației centrale* este elaborat și administrat de Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor Publice, și este aprobat de Parlament[60], fiind considerat un reper care indică gradul implicării statului în viața socio-economică a țării, a capacității de conlucrare a economiei pentru constituirea resurselor financiare ale țării, precum și a modului de administrare a acestora[61]. El cuprinde *totalitatea veniturilor și cheltuielilor de importanță centrală,* care sunt repartizate prin *legea bugetară anuală*[62].

Privitor la configurația bugetului de stat, acesta cuprinde la categoria *venituri* - principalele taxe, impozite, precum și alte venituri cuvenite statului, încasate de la persoane fizice și juridice; și *destinațiile* resurselor financiare mobilizate și aflate la dispoziția statului (cuprinse în *Anexe* separate pe *Ordonatori principali de credite*), care sunt, în principal, pentru: acțiuni sociale și culturale, acțiuni educative și instructive, asigurarea apărării țării, a ordinii publice și realizării justiției, stimularea producătorilor agricoli, finanțarea investițiilor și activităților de interes strategic, garantarea protecției și a refacerii mediului înconjurător, garantarea măsurilor de protecție socială consimțite pentru populație, implementarea programelor de cercetare și *transferuri* pentru echilibrarea celorlalte categorii de bugete (cel al

asigurărilor sociale de stat, cele locale etc.). În urma aprobării legii bugetului de stat, sumele reprezentând *credite bugetare* pe *ordonatorii secundari de credite* subordonați ierarhic sunt defalcate de către ordonatorii principali de credite, iar aceștia, la rândul lor, le defalcă *ordonatorilor secundari de credite*, care vor executa bugetul conform destinațiilor stabilite prin lege.[63]

Începând din 1991, pentru a putea asigura și garanta comparabilitatea datelor necesare raportărilor și analizelor internaționale, România a adoptat metoda folosită de ONU pentru clasificarea cheltuielilor publice[64]. Gruparea veniturilor și cheltuielilor, într-o anumită ordine, în funcție de criterii bine determinate, reprezintă *clasificația bugetară*[65], ce permite formarea unei imagini clare asupra bugetului. Potrivit acesteia, cuprinderea în buget a cheltuielilor publice se face prin analiza structurii acestora, folosind următoarele grupări: *clasificația economică, clasificația funcțională, clasificația administrativă* și *clasificația pe surse de finanțare*.[66]

Clasificația economică indică *natura cheltuielilor* și este folosită pentru a detalia *structura clasificării funcționale* în vederea evidențierii conținutului economic al fiecărei subdiviziuni a acesteia. Astfel, pentru fiecare subdiviziune funcțională, cheltuielile se grupează în: *cheltuieli curente*, cum ar fi cheltuielile de personal; cheltuielile materiale și serviciile; subvențiile (pentru diferite scopuri); alocațiile de la buget, acordate instituțiilor publice; primele; transferurile consolidabile (către alte bugete) și neconsolidabile (burse, alocații, pensii, ajutoare sociale ș.a.m.d.); dobânzile datoriei publice; rezervele (reglementate); *cheltuieli de capital*; *împrumuturi acordate* (pentru realizarea unor obiective aprobate și asumate prin convenții, pentru creditarea agriculturii etc.); *rambursări de credite, externe și interne, și plățile dobânzilor și comisioanelor* aferente.[67]

În *clasificația funcțională* a bugetului de stat, care indică obiectivele politicilor statale, la un anumit moment dat, prin care statul își îndeplinește funcțiile asumate, cheltuielile publice sunt grupate după cum urmează: în partea *I, Serviciile publice generale* – parte care cuprinde cheltuielile specifice autorităților publice (Președinție, Legislativ, organele autorității judecătorești etc.); *în partea a II-a, Apărarea, ordinea publică și siguranța națională,* parte ce conține cheltuielile alocate apărării naționale[68] și ordinii publice; *în partea a III-a, Cheltuieli social-culturale* – în care sunt incluse și angajate cheltuielile implicate de domenii precum: învățământul, sănătatea, asistența socială, cultura și arta; în partea *a IV-a, Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape* – sunt prevăzute cheltuielile cu serviciile și cu dezvoltarea publică, pentru locuințe, mediu și ape; în *partea a V-a, Acțiuni economice* – cheltuielile distribuite sunt cele aferente industriei, agriculturii și silviculturii, transporturilor și comunicațiilor, cât și altor acțiuni economice; în *partea a VI-a, Alte acțiuni* – sunt stabilite cheltuielile aferente cercetării științifice și altor acțiuni; în *partea a VII-a, Transferuri* – sunt prevăzute transferurile operate din bugetul de stat; în *partea a VIII-a, împrumuturile acordate*; în *partea a IX-a, plățile dobânzilor și a altor cheltuieli aferente datoriei publice*; în *partea a X-a, fondurile de rezervă, excedentul/deficitul*.[69] De asemenea, în cadrul *clasificației funcționale*, se utilizează și *clasificația administrativă* sau *instituțională* pentru alocarea fondurilor publice la nivelul ordonatorilor de credite. Aceștia au competența să repartizeze fondurile publice, în cadrul clasificației funcționale și a celei economice, către ordonatorii secundari de credite subordonați direct, iar aceștia către *ordonatorii terțiari de credite* subordonați direct fiecăruia în parte.[70]

În cadrul bugetului, cheltuielile publice anexate bugetului de stat și altor bugete, se grupează și în funcție de *sursele de finanțare* astfel: cheltuieli publice din bugetul public; cheltuieli publice din venituri proprii ale instituțiilor; cheltuieli publice din credite externe; cheltuieli publice din fonduri externe nerambursabile.[71]

4. Noi surse de finanțare - *fondurile ESI 2014-2020*

Pentru perioada de programare 2014-2020, grație simplificării structurii instituționale, se dorește ca sistemul de

implementare a fondurilor europene să fie mult mai eficient și mai bine coordonat. În acest sens, în iulie 2015, prin *Hotărârea Guvernului nr. 398/2015*, art. 4, au fost stabilite atribuții de autoritate de management (AM) la nivelul a numai trei ministere[72]: *Ministerul Fondurilor Europene*, AM pentru *POIM*, *POCU*, *POC* și *POAT 2014-2020*; *Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*, AM pentru *POR 2014-2020*, *POCA* și pentru programele de cooperare teritorială europeană; și *Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale*, AM pentru *PNDR 2014-2020* și *POPAM 2014-2020*.

Dintre caracteristicile esențiale ale *cadrului financiar 2014-2020*, considerăm necesar a le prezenta și evidenția pe următoarele: focalizarea tematică strictă asupra priorităților *Strategiei Europa 2020*, translatată, la nivel european, în *Cadrul Strategic Comun*[73]; cadrul unic de programare, stabilit la nivelul fiecărui stat membru – denumit *Contract sau Acord de Parteneriat*, care înlocuiește *Cadrul Strategic Naţional de Referință 2007-2013* și care acoperă instrumentele structurale destinate dezvoltării rurale și pescuitului, precum: *FEDR, FSE, FC, FEADR* și *FEPM*[74]. Aceste fonduri, planificate prin *Cadrul Strategic Comun*, au menirea de a contribui la atingerea obiectivelor Uniunii privind instituirea societății favorabile incluziunii sociale, printr-o *creștere inteligentă, de tip durabil și incluziv*[75]; procesul de implementare simplificat[76] și o gestionare a fondurilor mai bună.[77]

În elaborarea documentelor programatice aferente actualei perioade de programare, 2014-2020, s-au analizat și inclus atât reglementările europene și cele naționale în domeniu, cât și alte documente programatice și strategice, precum: strategiile orizontale și sectoriale europene, cu impact asupra priorităților și obiectivelor de dezvoltare asumate de statele membre - *Strategia Europa 2020*, strategiile pentru creștere și ocupare; regulamentele europene referitoare la *Politica de Coeziune (PC)*, *Politica Agricolă Comună (PAC)* și la *Politica Comună în domeniul Pescuitului (PCP)*, *Cadrul Strategic Comun*, precum și regulamentele specifice fiecărui Fond, inclusiv cele specifice *FEADR* și *FEPM*; fondurile disponibile/vacante și restricțiile aferente; documentele programatice și politicile relevante de la nivel național; *Programul Naţional de Reformă*, strategiile din domeniul energetic și din alte domenii de interes, de actualitate etc.[78] Toate aceste documente programatice stabilesc tipurile de investiții ce vor putea fi finanțate în actualul exercițiu financiar prin intermediul PO, pentru care România are alocat, din bugetul UE, aproximativ 33 de miliarde de euro[79], din care: 11,2 miliarde de euro din *FEDR*; 4,7 miliarde de euro din *FSE*; 8,1 miliarde de euro din *FC*; 0,17 miliarde de euro din *FEPAM*[80]. Bugetul poate fi detaliat, în funcție de alocările financiare pe PO, astfel:

PO 2014-2020	Instrument/ Fond ESI[81]	Buget alocat UE (mil. euro)[82]
POIM	**FC** (AP1, 3, 5, 7)**+** **FEDR** (AP2, 4, 6, 7, 8)	9.418,53
POCU	**FSE** (AP 1-AP 6) **+** ***ILMT*** (AP1)	4.326,84
POC	**FEDR**	1.329,78
POAT	**FEDR**	212,76
POR	**FEDR**	6.700,00
POCA	**FSE**	553,19
POAD ***	**FEAD**	440,00
PNDR	FEADR	8.127,99
POPAM	FEPAM	168,42
PCT	CTE	452,70

5. Concluzii

Având ca punct de pornire transformările survenite în cadrul mediului internațional, care au provocat modificarea priorităților agendei interne și externe a statelor prin înscrierea de noi riscuri, amenințări și vulnerabilități poziționate în afara acțiunilor specifice apărării armate, modificând, totodată, și relația dintre diferitele dimensiuni ale securității, dimensiunea militară devenind, astfel, insuficientă pentru asigurarea securității și pentru câștigarea „războiului" împotriva acestor noi tipuri de amenințări identificate ca fiind mult mai periculoase și mai numeroase în comparație cu cele clasice, reconsiderând, în același timp, importanța și rolul dimensiunilor nonmilitare, prin utilizarea unei game variate de resurse, în prezentul articol am încercat să identificăm potențiale căi de răspuns *flexibile* și *adecvate provocărilor lumii de astăzi*, noilor riscuri, amenințări și vulnerabilități: ***fondurile***

europene ca ***noi surse de finanțare*** care, accesate, pot contribui și susține, alături de ***sursele de finanțare clasice***, succesul apărării naționale.

Prin prezentul articol ne-am propus, așadar, ca, pornind de la analiza literaturii de specialitate, pe de o parte, și a documentelor programatice, pe de cealaltă parte, precum și de la observarea realităților actuale, să prezentăm și să subliniem principalele concepte tematice surselor de finanțare aferente apărării naționale a României, atât din punct de vedere național, cât și din punct de vedere comunitar. Alte aspecte, aduse în prim-planul analizei noastre documentare, au fost potențialul programelor operaționale de a susține domeniul apărării naționale, ca surse de finanțare noi, precum și importanța și necesitatea, în actualitatea cotidiană, a reconsiderării fondurilor ESI – prin intermediul PO, ca resurse suplimentare resurselor naționale, în sensul aplicativității acestora și în domeniul apărării și securității naționale[83].

Grație dinamicii domeniului fondurilor europene, la nivel național, precum și a noilor direcții și acțiuni prioritare propuse la nivel european, aferente perioadei 2014-2020, printre care se numără și *rubrica numărul 3*, "*Securitatea și cetățenia*", considerăm că următoarele decenii vor fi, cel mai probabil, marcate de o deschidere în direcția utilizării resurselor europene și în sfera apărării și securității naționale. Articolul prezent reprezintă doar un mic pas, o scurtă introducere conceptuală în această direcție nouă, aflată în plină ascensiune.

NOTE BIBLIOGRAFICE:

[1] Președinția României, *Strategia Națională de Apărare - pentru o Românie care garantează securitatea și prosperitatea generațiilor viitoare*, București, 2010, pp. 15-17.
[2] Mariana CIOPONEA, *Finanțe publice și fiscalitate*, Editura Fundației *România de Mâine*, București, 2014, p. 88.
[3] *Ibidem.*
[4] *Ibidem.*
[5] *Ibidem*, p. 89.
[6] *Ibidem.*
[7] *Ibidem.*
[8] *Ibidem*, p. 90.
[9] *Ibidem.*
[10] *Ibidem.*
[11] *Ibidem*. A se vedea și Iulian VĂCĂREL, *Starea economiei și finanțelor publice ale României în context european în perioada 1990-2010*, Editura Academiei Române, București, 2011, p. 83.
[12] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 87.
[13] *Ibidem*, p. 15.
[14] „*Finanțele publice constituie o componentă de primă dimensiune a vieții social-economice a fiecărei națiuni, și aceasta nu întâmplător (...), iar impactul lor asupra economiei naționale are conotații atât în proporțiile redistribuirii PIB, cât și în modul concret de realizare a acestui proces*" (Dumitru NICA, *Finanțe publice și fiscalitate*, Editura Academiei de Înalte Studii Militare, București, 2002, pp. 7 și 9).
[15] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 16.
[16] *Ibidem*, p. 26. A se vedea și Narcisa Roxana MOŞTEANU, *Finanțe publice*, Editura Universitară, București, 2011, p. 126 și Dumitru NICA, *Componente ale finanțării armatei*, Editura Academiei de Înalte Studii Militare, București, 2003, p. 116.
[17] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 27.
[18] ***, *Legea nr. 10/1991 privind finanțele publice*, publicată în Monitorul Oficial nr. 23/1991, în vigoare de la 01 ianuarie 1991 până la 16 iulie 1996, fiind abrogată și înlocuită prin Legea nr. 72/1996.
[19] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 28.
[20] *Ibidem*. A se vedea și *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*, publicată în Monitorul Oficial nr. 597/2002; Narcisa Roxana MOŞTEANU, *op. cit.*, 2011, p. 127 și Dumitru NICA, *op. cit.*, 2002, p. 20.
[21] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, pp. 64-65.
[22] *Ibidem*, p. 64.
[23] *Ibidem*, p. 65.
[24] *Ibidem.*
[25] *Ibidem.*
[26] *Ibidem.*
[27] Cristina IOVA, Oana GHERGHINESCU, Paul RINDERU, Daniel NEAGOE-BĂCANU, *Fondul Social European*, Editura Universitaria, Craiova, 2008, p. 15.
[28] *Ibidem.*
[29] *Ibidem.*
[30] *Ibidem.*
[31] Comisia Europeană, „Cadrul financiar multianual 2014-2020 - Întrebări frecvente", Bruxelles, 19 noiembrie 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_ro.htm, accesat la 23.10.2018. Cele șase categorii de cheltuieli („rubrici"), care corespund diferitelor domenii de activitate ale UE, sunt următoarele: "*1. Creșterea inteligentă și favorabilă incluziunii; 2. Creșterea durabilă: Resursele naturale; 3. Securitatea și cetățenia; 4. Europa globală; 5. Administrația și 6. Compensațiile.*"
[32] Constantin IORDACHE, Daniela COMAN, *Politici și strategii comunitare*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I", București, 2010, p. 168; Cristina IOVA, Oana GHERGHINESCU, Paul RINDERU, Daniel NEAGOE-BĂCANU, *op. cit.*, 2008, p. 22.
[33] Cristina IOVA, Oana GHERGHINESCU, Paul RINDERU, Daniel NEAGOE-BĂCANU, *op. cit.*, 2008, p. 22..
[34] Constantin IORDACHE, Daniela COMAN, *op. cit*., 2010, p. 168.
[35] Cristina IOVA, Oana GHERGHINESCU, Paul RINDERU, Daniel NEAGOE-BĂCANU, *op. cit.*, 2008, p. 22.
[36] *Ibidem.*
[37] *Ibidem.*
[38] *Ibidem,* p. 23.
[39] Comisia Europeană, *Fondurile structurale și de investiții europene 2014-2020: texte oficiale și comentarii*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2016, p. 5, 418.
[40] *Ibidem,* p. 23.
[41] *Ibidem*, p. 8.
[42] *Ibidem.*
[43] *Ibidem.*
[44] *Ibidem*, pp. 8-9.
[45] *Ibidem*, p. 17.

[46] *Ibidem*, p. 16, p. 20: „*AP* are rolul de document strategic general oferind o prezentare de ansamblu a modurilor în care se vor utiliza fondurile ESI în fiecare stat membru, în perioada de programare 2014-2020." A se vedea și Comisia Europeană, *Ghid pentru beneficiarii Fondurilor structurale și de investiții europene și ai instrumentelor UE conexe*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2014, p. 8.
[47] Comisia Europeană, *Fondurile structurale și de investiții europene 2014-2020: texte oficiale și comentarii*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2016, p. 19.
[48] *Ibidem.*
[49] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_ro.htm, accesat la 23.10.2018.
[50] https://ec.europa.eu/romania/news/european_semester_ro , accesat la 23.10.2018.
[51] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag41/mag41_ro.pdf, accesat la 23.10.2018.
[52] http://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/87/guvernanta-economica, accesat la 23.10.2018, precum și https://ec.europa.eu/romania/news/european_semester_ro, accesat la 23.10.2018.
[53] *Acordul de Parteneriat 2014-2020*, disponibil la adresa http://www.fonduri-ue.ro/files/documente-relevante/acord/Acord_de_Parteneriat_2014-2020_RO.pdf, accesat la 23.10.2018.
[54] http://www.fonduri-ue.ro/po, accesat la 23.10.2018, precum și *Acordul de Parteneriat 2014-2020*, disponibil la adresa http://www.fonduri-ue.ro/files/documente-relevante/acord/Acord_de_Parteneriat_2014-2020_RO.pdf, accesat la 23.10.2018, pp. 285-286.
[55] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 31.
[56] *Ibidem*, p. 32.
[57] *Ibidem*, p. 27. A se vedea și Dumitru NICA, *op. cit.*, 2002, p. 20.
[58] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 41. A se vedea și Dumitru NICA, *op. cit.*, 2003, p. 116.
[59] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, pp. 64-65.
[60] *Ibidem*, p. 32.
[61] *Ibidem*, pp. 29-30.
[62] *Ibidem*, p. 32. A se vedea și Narcisa Roxana MOŞTEANU, *op. cit.*, 2011, pp. 139-140.
[63] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, pp. 32-33. A se vedea și Iulian VĂCĂREL, *op. cit.*, 2011, p. 57.
[64] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 67.
[65] *Ibidem*, p. 45.
[66] *Ibidem*, p. 67. A se vedea și Dumitru NICA, *op. cit.*, 2002, pp. 32-36.
[67] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, pp. 67-68. A se vedea și Iulian VĂCĂREL, *op. cit.*, 2011, p. 66; pp. 70-71; Dumitru NICA, *op. cit.*, 2002, pp. 32-33.
[68]„*Bugetul apărării cuprinde veniturile și cheltuielile MApN, fiecare dintre acestea fiind detaliate pe capitole, subcapitole, articole și alineate, respectiv pe sume de venituri, obiective de cheltuieli, pe o perioadă dată, de obicei un an, conform clasificației bugetare.*"(Dumitru NICA, *op. cit.*, 2003, p. 118).
[69] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, p. 68. A se vedea și Iulian VĂCĂREL, *op. cit.*, 2011, p. 71; Dumitru NICA, *op. cit.*, 2002, pp. 33-35.
[70] Mariana CIOPONEA, *op. cit.*, 2014, pp. 68-69.
[71] *Ibidem*, p. 69.
[72] Prin *HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2007-2013*, publicată în Monitorul Oficial nr. 488/2015, au fost nominalizate autoritățile și organismele implicate în gestionarea FESI, pentru perioada 2014-2020.
[73] Comisia Europeană, *Fondurile structurale și de investiții europene 2014-2020: texte oficiale și comentarii*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2016, pp. 19-21.
[74] *Ibidem*, p. 20.
[75] Comisia Europeană, *Ghid pentru beneficiarii Fondurilor structurale și de investiții europene și ai instrumentelor UE conexe*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2014, p. 6.
[76] http://ec.europa.eu/budget/mff/highlights/index_en.cfm#simplification, accesat la 23.10.2018.
[77] Comisia Europeană, *Ghid pentru beneficiarii Fondurilor structurale și de investiții europene și ai instrumentelor UE conexe*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2014, p. 11.
[78] *Ibidem.*
[79] http://www.fonduri-ue.ro/images/files/comunicate/2015/15.12/Alocari.programe.2014.2020.pdf, accesat la 23.10.2018.
[80] *Ibidem.*
[81] *PO, 12.2 Cadrul de performanță al programului operațional. Tabelul 28: Cadrul de performanță pentru fiecare fond și fiecare categorie de regiune (tabel rezumativ).*
[82] http://www.fonduri-ue.ro/images/files/comunicate/2015/15.12/Alocari.programe.2014.2020.pdf, accesat la 23.10.2018.
[83] Pentru potențiale idei de proiecte, care pot constitui resurse pentru apărarea națională a României, a se vedea Laura – Noyemy MUȘAT, Dumitru IACOB, „Idei de proiecte care pot constitui resurse pentru apărarea națională a României", în *Buletinul Universității Naționale de Apărare "Carol I"*, vol. 5, nr. 3, 2018, pp. 32-39, disponibil la https://spodas.unap.ro/revista/index.php/revista/article/view/427/407, accesat la 23.10.2018.

COLOCVIU STRATEGIC *este o publicaţie a Centrului de Studii Strategice de Apărare şi Securitate ce prezintă principalele rezultate ale unor studii de cercetare, sintezele unor evenimente ştiinţifice, opiniile şi punctele de vedere ale masteranzilor şi doctoranzilor, implicaţi în cercetarea ştiinţifică din domeniul apărării şi securităţii.*

COLOCVIU STRATEGIC
Supliment al revistei Impact Strategic
Tehnoredactor: CS II dr. Cristian BĂHNĂREANU
ISSN Online 1842-8096; ISSN-L 1841-7396
1163/2018

Centrul de Studii Strategice de Apărare şi Securitate
Şos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, Bucureşti
Telefon: 021.319.56.04, Fax 021.319.55.93
e-mail: cssas@unap.ro
http//:cssas.unap.ro